

*Giménez, Paola Emilce*

## **Estado, cuestión social e infancia: El Patronato Nacional de Menores (1931-1944)**

---

**Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social**

*13, 14 y 15 de mayo de 2009*

*Giménez, P. (2009). Estado, cuestión social e infancia: El Patronato Nacional de Menores (1931-1944). Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social, 13, 14 y 15 de mayo de 2009, La Falda, Córdoba. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9731/ev.9731.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9731/ev.9731.pdf)*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**SEGUNDAS JORNADAS NACIONALES DE HISTORIA SOCIAL**  
**13, 14 y 15 de mayo de 2009**  
**La Falda, Córdoba - Argentina**

**Mesa 8: La cuestión social y la construcción del Estado social**

**Autor:** Paola Emilce Giménez

**Inserción institucional:** Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

**Situación de revista:** estudiante

**Dirección Particular:** 113 N° 2583, Berazategui. (C. P. 1884), Bs. As.

pao\_emilce@yahoo.com.ar // paoemilce@gmail.com

**Dirección Institucional:** Roque Sáez Peña 352, Bernal. B1876 BXD, Bs. As.

**Título:**

**Estado, cuestión social e infancia: El Patronato Nacional de Menores (1931-1944)**

**Resumen**

El presente trabajo se propone estudiar los orígenes, la organización y la obra del Patronato Nacional de Menores desde 1931, año en el que se constituye, hasta 1944 cuando pasa a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Se pretende, desde una mirada institucional, analizar como el Estado aborda la preocupación por la cuestión de la infancia con la creación del primer organismo de carácter nacional y los problemas que debe afrontar, sobre todo poniendo énfasis en las limitaciones jurisdiccionales. Conjuntamente, y en una segunda instancia, se intenta vislumbrar la mirada oficial de esta repartición oficial en torno a la infancia desvalida de los años '30 y principios de los '40, a través de su órgano oficial de difusión: Infancia y Juventud. En este sentido, se destacaran las concepciones, los factores y el tratamiento de los que son objeto estos menores en relación con las posturas que predominaron en las primeras décadas del siglo y el control social que desde el sector dirigente se persigue.

La fuente primaria para llevar a cabo este estudio es la expresión editorial del organismo: la revista "Infancia y Juventud" aparecida por primera vez en 1936, así como el empleo de las Memorias e Informes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, de cual depende dicha institución.

**Introducción**

La cuestión social de la infancia se distingue desde fines del s. XIX y se acentúa en las primeras décadas del S. XX cuando las transformaciones económicas, sociales y políticas que acontecen en el país, junto a la inmigración y progresivo crecimiento urbano revelan, a los ojos de la elite liberal gobernante, el problema que representa la

infancia abandonada: niños provenientes de hogares humildes, que viven hacinados en viviendas colectivas y en condiciones materiales deficientes, se ven obligados a trabajar en oficios callejeros o en actos considerados ilícitos e inmorales los que indudablemente, y según las concepciones de la época, dañan su persona y los conducen a la delincuencia<sup>1</sup>.

El problema de los niños abandonados se convierte, de esta manera, en un tema de preocupación pública el cual comienza a ser abordado desde diferentes políticas que combinan las concepciones y prácticas higienistas con el pensamiento positivista, a fin de instaurar un orden social abocado a controlar y disciplinar a la población menor. No obstante el papel del Estado para asistir a esta parte de la población no es determinante, por el contrario continúa situándose en un lugar secundario, coadyuvando a las instituciones filantrópicas de carácter privado en la protección y asistencia del menor.

Este rol tutelar provisorio empieza a cambiar paulatinamente. La sanción de la ley 10.903 de patria potestad de 1919 constituye un primer signo, ya que la misma legitima la intervención del Estado cuando los padres abandonen a sus hijos, cometan delitos contra ellos o cuando sus conductas los coloquen en peligro moral o material; además de fijar las bases para que los menores acusados de delitos sean tratados mediante un régimen jurídico-penal específico<sup>2</sup>.

En este sentido, no caben dudas que la “Ley Agote” (10.903) significa un importante progreso en materia de protección de la niñez. Sin embargo ese progreso queda circunscrito al plano legislativo ya que en la práctica existen serias limitaciones para su aplicación. Efectivizar el cumplimiento de esta ley y conjuntamente encauzar la solución al problema de la infancia abandonada y delincuente exige, entonces, fundar un compromiso real del Estado para construir y organizar instituciones capaces de atender a los menores reemplazando los viejos procedimientos de castigo y adoptando estrategias que valoricen la educación integral. Es por estos motivos y considerando que la cuestión de la infancia fluctúa entre la asistencia privada y pública, que a comienzos de la década del '30 surge el Patronato Nacional de Menores, la primera institución oficial de envergadura nacional que intenta centralizar y controlar las políticas estatales concernientes a la minoridad abandonada y delincuente.

---

<sup>1</sup> CIAFARDO, Eduardo, (1992): *Los niños en la Ciudad de Bs. As. (1890-1910)*. CEAL, Bs. As

<sup>2</sup> ZAPIOLA, María Carolina (2008) “La Ley de Patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y ‘minoridad’”, *Jornada Historia de la infancia en Argentina, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento - Universidad de San Andrés, Los Polvorines, 18 de noviembre.

El presente trabajo se propone estudiar los orígenes, la organización y la obra de esta repartición oficial desde 1931, año en el que se constituye, hasta 1944 cuando pasa a depender de la Secretaria de Trabajo y Previsión. Se pretende, desde una mirada institucional, analizar como el Estado aborda la preocupación por la cuestión de la infancia con la creación del primer organismo de carácter nacional y los problemas que debe afrontar, sobre todo poniendo énfasis en las limitaciones jurisdiccionales. Conjuntamente, y en una segunda instancia, se intenta vislumbrar la mirada oficial del Patronato Nacional de Menores en torno a la infancia desvalida de los años '30 y principios de los '40, a través de su órgano oficial de difusión: Infancia y Juventud. En este sentido, se destacaran las concepciones, los factores y el tratamiento de los que son objeto estos menores en relación con las posturas que predominaron en las primeras décadas del siglo y el control social que desde el sector dirigente se persigue.

### **El Patronato Nacional de Menores: origen, organización y acción**

La política asistencial del Estado con relación a los menores se caracteriza por lo menos hasta la década del '30 por su inconsistencia. La gran cantidad de menores desvalidos y el débil compromiso concreto oficial, signado por la falta de centralidad de políticas que garanticen el cumplimiento de la tutela estatal, así como la desorganización de los establecimientos y hogares, y el escaso presupuesto que los gobiernos destinan para atender el problema de la infancia abandonada y delincuente, dificultaron el cauce de los cambios iniciados en 1919<sup>3</sup>. Ante esta situación y ante la crisis económica y social que acentúa el intervencionismo de estado, la clase dirigente comienza a buscar nuevas formas de encarar la cuestión social en general y el problema de la infancia en particular. En consecuencia en enero de 1931, por decreto del gobierno provisional del General José Félix Uriburu, se crea el Patronato Nacional de Menores (PNM).

Esta institución oficial se funda bajo la órbita del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que por entonces es dirigido por Ernesto Padilla, y se sustenta en el proyecto que Jorge E. Coll, profesor y doctor en jurisprudencia, proclama para la institucionalización de los menores. El decreto de constitución así lo enuncia: “siendo

---

<sup>3</sup> AVERSA María. (2006): “Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al Patronato Público (1910-1931)”. En: LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.): Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952, Bs. As, Editorial Prometeo.

necesario centralizar en un organismo constituido por personas capacitadas por su especialización la gestión de los asuntos que se relacionen con la protección de los menores abandonados moral y materialmente, así como la dirección y administración de los reformatorios de menores que sostiene la Nación: y atento que el proyecto presentado por el Doctor Jorge E. Coll llena ampliamente el propósito expresado, el presidente del gobierno provisional de la Nación Argentina decreta: (art.1º) Crease el Patronato Nacional de Menores bajo la dirección de una Comisión Honoraria designada por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública”<sup>4</sup>.

La Comisión Honoraria, a la que hace referencia el decreto, es la encargada de presidir y administrar esta nueva repartición estatal; sin embargo la misma no es originaria de este momento. Puede rastrearse un primer antecedente de ella en 1915, cuando se instituye por decreto presidencial una Comisión de Superintendencia, para administrar y supervisar la Colonia Nacional de Menores Varones de Marcos Paz, la cual posiblemente por la falta de recursos económicos se disuelve poco tiempo después. En 1924, también, por decreto (de Marcelo T. de Alvear) y “en merito de que aún subsistían los motivos y razones que dieron origen a su creación en 1915” la misma Comisión se reorganiza, amplía sus funciones y asume el control de un nuevo establecimiento: el Instituto Tutelar de Menores<sup>5</sup>. No obstante la falta de autonomía económica y la constante tensión entre su accionar y el de las instituciones de beneficencia, confluyen para que su gestión sea deficiente.

Es por estos motivos y por la intervención, durante el gobierno de Yrigoyen, de la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez” (ex Colonia Nacional de Menores Varones de Marcos Paz<sup>6</sup>), que la Comisión de Superintendencia debe suspender sus funciones hasta que Uriburu decida su reconstitución como PNM. En este sentido se puede afirmar que la instauración de este Patronato en realidad solo significa el cambio de nombre de la Comisión instituida en un tiempo anterior, y en consecuencia entre los miembros que la

---

<sup>4</sup> PATRONATO NACIONAL DE MENORES (*desde aquí PNM*)-(1935): *Su organización*. El Patronato. Bs. As.

<sup>5</sup>PNM (1943): Memoria general del Patronato Nacional de Menores –Crónica de su Evolución, Desarrollo, y programa, Número Extraordinario de la Revista Infancia y Juventud, N° XXVI y XXVII, Talleres Gráficos Colonia “Ricardo Gutiérrez”, Bs. As.

GALLEGOS, Jorge (1943): *El menor ante el derecho penal. Estudio comparativo del problema argentino del abandono en la minoridad*. Editor Aniceto López. Bs. As. pp. 172-175

<sup>6</sup> En 1924, por decreto del PE, la Colonia Nacional de Menores Varones de Marcos Paz cambia su nombre por el de Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez en merito de que este nombre hace honor “a las funciones y educación que allí se imparte”. PNM. COMISIÓN HONORARIA DE SUPERINTENDENCIA (1927): Memoria de la Comisión Honoraria de Superintendencia correspondiente al año 1926. Talleres Gráficos Colonia hogar Ricardo Gutiérrez. Bs. As.

conforman se encuentran presentes personalidades que ya habían participado en la antigua gestión<sup>7</sup>. Desde 1931, entonces, el PNM es integrado y dirigido por Jorge Eduardo Coll, como presidente; Carlos de Arenaza, primer vicepresidente; Pedro Ledesma, segundo vicepresidente; Carlos Broudeur, Alejandro Moreno, Sebastián Ghigliazza, Monseñor Gustavo Franceschi, vocales; y Honorio Martel, como secretario. Ellos pueden ocupar sus cargos por un lapso de tres años con la posibilidad de ser reelectos y, como responsables y representantes del PNM, tienen la autonomía y la facultad para actuar en todas las cuestiones que conciernen a los menores moral y materialmente abandonados de acuerdo con los postulados de la ley 10.903<sup>8</sup>.

Según el decreto de su creación, al PNM le corresponde dirigir y administrar los establecimientos tutelares que dependen del gobierno nacional; proyectar planes para la edificación de nuevas instituciones en Capital Federal, provincias y territorios nacionales; proponer medidas administrativas o legislativas para la protección de los menores; presentar reglamentaciones o leyes para que los establecimientos oficiales, que tienen a su cargo a menores de ambos sexos, pasen a depender directamente de la Comisión Honoraria con el fin de “coordinar y unificar su acción”; y participar y controlar la colocación de menores huérfanos o abandonados en instituciones particulares cuando los establecimientos dependientes del Patronato no puedan encargarse de ellos. Para el cumplimiento de todas estas funciones, el PNM posee la facultad de actuar en forma conjunta con los Jueces y Defensores de Menores, así como con los patronatos provinciales y las instituciones privadas que se ocupan de la asistencia a la infancia<sup>9</sup>.

En consecuencia, se desprende que el PNM a pesar de investirse de carácter nacional, proyectarse para centralizar las políticas de protección a la infancia y avanzar sobre los aspectos no resueltos de la Ley Agote<sup>10</sup>, no es dotado de un estatuto legal que habilite su completa ingerencia en todo el país.

---

<sup>7</sup> La Comisión Honoraria de Superintendencia de 1924 esta integrada por Miguel Martínez de Hoz en la presidencia y Jorge E. Coll en la vicepresidencia. A ellos los acompañaban Armando Abeledo, Carlos de Arenaza, José M. Paz de Anchorena, Salvador Oría, Ernesto Nelson y Sebastián Ghigliazza, como vocales, y Carlos Broudeur, como secretario general. GALLEGOS, Jorge: *Op. Cit.* p. 172-173

<sup>8</sup> PNM (1935): *Op. Cit.*

Se debe advertir que no es intención de este trabajo, debido al reducido espacio, destacar las trayectorias de las personalidades que integran el PNM. Sin embargo se indica quienes son los miembros de la Comisión Honoraria de 1931, porque resulta relevante en función de establecer una continuidad con la Comisión de 1924. (Ver nota 7)

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> STAGNO, Leandro (2008): “La constitución de un cuerpo legal específico para menores. Imaginarios punitivos sobre niños y jóvenes y políticas de minoridad (1919-1937)”. En: *Jornada "Historia de la*

### ***Los “beneficiados” del PNM: menores normales, abandonados y delincuentes***

Los menores que el PNM ampara son aquellos comprendidos en la ley 10.903<sup>11</sup>, dependientes de los Tribunales y Defensorías de la Capital Federal y de los jueces letrados de los territorios nacionales, dando prioridad para su admisión a quienes se encuentran alojados en las Alcaldías de la Policía o cuya internación es pedida por los jueces o instituciones privadas de protección a la infancia<sup>12</sup>. Recibe, también, a todos aquellos niños cuyos responsables, ya sean padres o tutores, requieran su internación por encontrarse incapaces de sustentarlos o de brindarles educación o corregirlos; es más, en los casos en que los padres o tutores no manifestasen ser incapaces económicamente el Patronato les impone abonar una cuota mensual, una indemnización, por los gastos que implican la alimentación, educación y atención del niño<sup>13</sup>. Esta disposición, claramente, se alinea tras el artículo 13 de la ley de patria potestad y al 265 y 267 del Código Civil (de 1921), al fijar la obligatoriedad de los padres independientemente de si ellos tuvieran privada su autoridad sobre el menor o suspendido el ejercicio de la potestad<sup>14</sup>. Se entiende así que el Estado, a través de esta repartición, sólo es responsable de proteger a los menores cuando se trata de niños huérfanos, abandonados, transgresores de la ley o de conducta incorregible que provienen de familias indigentes o inmorales.

---

*infancia en Argentina, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas*”, UNGS- UDESA, 18/11/2008, organizada por Isabella Cosse y M. Carolina Zapiola. p. 15

<sup>11</sup> De acuerdo con Zapiola (2006) La estructura de la ley de Patronato de Menores, o “Ley Agote”, en torno a la categoría “menor” manifiesta la extensión de este concepto, al alcanzar a todo niño y adolescente moral o materialmente abandonado o delincuente, y delimita parte de la población infantil criminal como objeto de tratamiento jurídico especial posibilitando la creación de la figura del juez de menores. ZAPIOLA María (2006): “¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de las instituciones para menores en Argentina, 1875-1890”. En: LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.): *Op. Cit.* p.69

<sup>12</sup> PNM (1935): *Op. Cit.*

<sup>13</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA (*desde aquí* MJIP) (1945): *Digesto de Justicia. Tomo III. SEC. V: Patronato Nacional de Menores*. Dirección general de publicaciones. Biblioteca y Archivo. Bs. As. pp. 18-19

<sup>14</sup> El artículo 13, de la ley 10.903 establece: “La privación de la autoridad o la suspensión de su ejercicio no importan liberar a los padres de las obligaciones impuestas en los artículos 265, 267 y 268 del Código Civil si no fueran indigentes”. ARGENTINA (1919): Ley 10.903: Patronato de Menores. En: *Boletín Oficial* 29/IX/1919. Bs. As.

En tanto que los artículos del Código Civil fijan:

Art.265.- “Los hijos menores de edad están bajo la autoridad y cuidado de sus padres. Tienen éstos la obligación y el derecho de criar a sus hijos, alimentarlos y educarlos conforme a su condición y fortuna, no sólo con los bienes de los hijos, sino con los suyos propios”

Art.267.- “La obligación de alimentos comprende la satisfacción de las necesidades de los hijos en manutención, educación y esparcimiento, vestimenta, habitación, asistencia y gastos por enfermedad”. ARGENTINA (1921) *Código Civil de la Republica Argentina Libro I. Título III*. Lajouane & Cía, Bs. As.

Por otro lado el PNM, se representa como una organización que admite al niño “en cualquier etapa de la vida en que su desamparo o desvíos lo hacen acreedor a su tutela”<sup>15</sup>. Sin embargo no logra implantar una sección dentro de todas sus dependencias, con excepción de la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez y el hogar para niñas Santa Rosa, que atiende a los niños y niñas menores de 12 años que deben quedar, en consecuencia, a cargo de instituciones particulares como la Sociedad de Beneficencia o el Patronato de la Infancia<sup>16</sup>.

El criterio que se sigue para la admisión de los menores es el estudio y clasificación en base a principios médicos, psicológicos y pedagógicos. Los niños, antes de ser destinados a uno de los establecimientos del Patronato, deben someterse a un estudio de sus condiciones físicas, morales e intelectuales, en la “Casa de ingreso, observación y clasificación” (ubicada en la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez). La información recopilada del examen es volcada en fichas “biotipológicas” y psicopedagógicas de clasificación, que se estructuran en base a los preceptos de la Primera Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente de 1933<sup>17</sup>, y anota las condiciones físicas (visión, audición, peso y medidas diametrales), psicológicas (nivel de inteligencia, carácter, sentimientos, tipo de comportamiento, hábitos) y socio-ambientales (condiciones materiales, morales y religiosas) averiguadas mediante el interrogatorio y la revisión médica correspondiente. También es objeto de indagación todos los antecedentes familiares desde la raza, nacionalidad, sífilis, tuberculosis, consanguinidad hasta los hábitos de trabajo, cultura y capacidad económica de los padres y hermanos. El fin que se persigue es orientar a los menores hacia las actividades y el establecimiento que mejor convenga para su desarrollo, instrucción escolar y preparación profesional, pero además la insistencia en obtener este tipo de información se alinea con el pensamiento eugenista en relación al descubrimiento de posibles antepasados criminales y viciosos, para apreciar potenciales desviaciones de su

---

<sup>15</sup> AA.VV. (1936): “Establecimientos públicos y privados, de protección a la infancia”, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As, p. 70

<sup>16</sup> La Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez y el hogar Santa Rosa son los únicos institutos bajo la órbita del PNM que permiten el ingreso de menores de 12 años de edad. Además esta parte de la población no constituye sino unos pocos en el caso de los varones, marcando una gran diferencia con la cantidad de mujeres menores asistidas en el otro instituto.

Para 1942 La Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez, sobre 533 menores varones asistidos, solo 4 tienen menos de 12 años. En cambio el hogar para niñas Santa Rosa posee 170 menores de 12 años sobre un total de 600 niñas asistidas. PNM (1943): *Op. Cit.* p. 120 y p.180

<sup>17</sup> VALLEJO Gustavo y MIRANDA Marisa (2005): “La eugenesia y los espacios institucionales en la Argentina”. En VALLEJO Gustavo y MIRANDA Marisa: *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*. Bs. As. S. XXI de Argentina Editores. pp. 170-171



personalidad. La aceptación de los menores al Patronato se realiza en base a su personalidad y no respecto a si han cometido o no un delito.

Es interesante destacar que la distinción entre menores abandonados y menores delincuentes no constituye un parámetro o un impedimento que sirva para diferenciar a los niños asistidos por el Estado, que requieran ser alojados por el PNM<sup>18</sup>. El mismo Coll al trazar las bases para la protección de la infancia, en 1924 para la Comisión Superintendencia de entonces y que continuaron enarbolándose en los años '30, sostiene que “No deben hacerse separaciones fundadas en delitos cometidos por menores, es decir, considerando una categoría a los delincuentes y otra la de los simplemente abandonados. El delito puede ser o no un síntoma de su personalidad moral y por lo tanto la única clasificación a efectuar es la que se funda en las tendencias o características psicológicas de los menores”<sup>19</sup>. En este sentido el único criterio que permite la diferenciación entre menores es el de la “normalidad”-“anormalidad” y es el que se sustenta para adoptar el tratamiento que deben recibir.

En los primeros años de acción del PNM esta distinción no constituye un impedimento para que los niños considerados “anormales” compartan su vida con los “normales”, salvo que, posterior al examen medico psicológico, se constataste que se esta en presencia de “un menor manifiestamente temible por su indisciplina, tendencia a la fuga, reincidencia, inmoralidad o perversión”<sup>20</sup>. Sin embargo esta concepción comienza a cobrar fuerza hasta llegar a sancionarse en 1937 un nuevo decreto respecto a su alojamiento. En esta oportunidad se acuerda que los menores que muestren “anomalías orgánicas, enfermedades contagiosas o severas desviaciones morales” y constituyan “un peligro para la vida en común con los demás alumnos” ya no podrán ser recibidos en los institutos del Patronato ni en los dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. En su lugar y considerando que estos menores necesitan un “régimen especial”, se determina que deberán ser alojados en el Asilo para Retardados de Torres que pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto<sup>21</sup>. La distinción entre menores “normales” y “anormales” fundamentada en su constitución psicológica y biológica es entonces una constante para los actores políticos que integran el PNM. Volveré sobre estos temas más adelante en este texto.

---

<sup>18</sup> LANDO Juan (1937): “Que debe entenderse por menores delincuentes”, *Infancia y Juventud*, N° 2, Bs. As, pp.: 14-20

<sup>19</sup> PNM. COMISIÓN HONORARIA DE SUPERINTENDENCIA (1927): *Op. Cit.* p. 7. y PNM (1935): *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> MJIP(1945): *Op. Cit.* p. 22

### *Las instituciones del PNM*

La acción social del PNM se desarrolla, principalmente, a través de las instituciones oficiales que dirige pero también en colaboración con instituciones particulares. En sus comienzos entre los establecimientos que dependen directamente de esta organización oficial se encuentran la Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez y su anexo-reformatorio “El Retiro”, la Escuela de Artesanos Almafuerte (ex Instituto Tutelar de Menores), el Establecimiento Carlos Pellegrini y El Instituto Tutelar de Menores Mujeres “Cayetano Zabechi”. A su vez, ejerce el contralor de las instituciones privadas dependientes de las Defensorías de Menores en la Capital y en los Territorios Nacionales (tales como: Colegios Salesianos, Colegios de María Auxiliadora, Sociedad de Damas Católicas, Sociedad de Damas de Caridad de San Vicente de Paul y el Patronato de La Pampa), que reciben a los niños que no pueden ser alojados en las instalaciones oficiales y que PNM beca para su admisión, educación y asistencia<sup>22</sup>.

Sin embargo los efectos de la crisis internacional, el aumento del desempleo y la pobreza, a la que se suma el auge migratorio de orden interno impactan en toda la población y demandan una mayor acción del Patronato. La precaria situación económica en la que la se encuentran muchas familias del país se traduce, para este organismo, en un aumento cada vez mayor de las solicitudes de ayuda y consiguientemente de la cantidad de menores que debe proteger. En consecuencia el Patronato principia la expansión de su obra mediante la inauguración de nuevos institutos; y de esta manera desde mediados de los años '30 se promueve la apertura de la Colonia Hogar Mariano Ortiz Basualdo (1935), el Hogar Santa Rosa (1938), la Escuela Hogar Santa Rita (1942) y el Hogar Nuestra Señora de Fátima (1944). Además de cambiar el nombre y reestructurar al Instituto Tutelar de Menores Mujeres “Cayetano Zabechi” en Colonia Hogar de varones previo traslado de las niñas allí asistidas<sup>23</sup>.

Si bien esta expansión institucional significa disponer de un mayor espacio físico para albergar a los menores desvalidos, el problema de la falta de capacidad de los

---

<sup>22</sup> PNM (1935): *Op. Cit.*

<sup>23</sup> Antes de la apertura del Hogar Nuestra Señora de Fátima se había proyectado la inauguración, en el mismo predio, del establecimiento “Los Arenales” para niños de corta edad. No obstante debido a problemas de infraestructura el proyecto es abandonado, y retomado mas tarde con otro nombre. DUBANIEWICZ, Ana María (1997): “Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección”, En: <http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf>. EL JEL, Rubén y FAVRE Elba: *Política y gestión de la educación en las instituciones de protección y atención a la infancia en el periodo 1900-1945*. Bs. As. Inédito.

establecimientos oficiales así como de los privados continúa siendo constante; y no sólo por el reclamo de internación de los padres y el crecimiento de la población que se acoge, sino también por la falta de presupuesto que limita la extensión de becas para la colocación de los niños en instituciones particulares, y la ampliación de obras que ayudarían a solventar el problema.

Ante estas dificultades, y con el imperativo de evitar el hacinamiento de los menores, la Comisión de Superintendencia se ve obligada a limitar los ingresos a los casos de extrema necesidad a fin de reducir las internaciones a las más indispensables. Esa selección se realiza en base a un estudio y análisis del menor con especial énfasis en la vida familiar, ya que se considera que en el país prevalece “una marcada tendencia de parte de los padres, tutores o parientes de los menores que presentan algunas dificultades de conducta, a desprenderse de ellos y procurar que el Estado se haga cargo de su educación”. Este criterio de selección se emplea, entonces, para procurar el cumplimiento de los fines estatales ya que la protección que el PNM brinda a los niños no consiste solo en “alojarlos y alimentarlos” sino también en “contemplar otros aspectos importantísimos, en relación con la educación y preparación profesional”<sup>24</sup>.

Los institutos oficiales de este organismo presentan, en general, características similares. Adoptan el “sistema familiar de casas hogares”, en reemplazo de los de tipo congregado (de grandes pabellones o edificio único, como los que caracteriza a los establecimientos de la Sociedad de Beneficencia) donde la población menor es separada en grupos o “familias” de veinticinco a treinta alumnos, de acuerdo al sexo, la edad y la personalidad, y se colocan al cuidado de matrimonios que hacen las veces de padres. La enseñanza que se imparte es pedagógica, moral, física y religiosa, y se complementa con la instrucción en talleres industriales o agrícolas; por éstos últimos los menores reciben un “peculio” que depende de la edad, la capacidad, el comportamiento y la producción, el cual, en última instancia, se otorga con el fin de estimular la dedicación al trabajo, infundir hábitos de ahorro y de valor de propiedad obtenida por el esmero y esfuerzo en el quehacer. Este tipo de enseñanza integral en tanto intenta inculcar valores moldea el carácter de los menores y contribuye a su formación profesional, para que en el futuro sean capaces de “sobrellevar sin mayores dificultades su vida adulta.”<sup>25</sup>.

En este sentido, resulta interesante destacar, que la asistencia al menor egresado concierne un problema para el PNM, ya que no cuenta con ninguna institución ni equipo

---

<sup>24</sup> PNM (1943): *Op. Cit.* pp.38-40

<sup>25</sup> EL JEL, Rubén y FAVRE Elba: *Op. Cit.* pp.54-55

técnico especializado de personas que puedan controlar la inserción de sus egresados en el mundo laboral. La única ayuda que se brinda es por medio de los directores que, en algunos casos como en la Escuela de Artesanos Almafuerte, habilitan alguna sección dentro de los establecimientos para alojar a aquellos menores que por no tener familia pueden provisoriamente alojarse hasta que consigan estabilizarse y obtener completa libertad.

### ***De la acción a la restricción***

La obra del PNM se despliega con fuerza durante toda la década del '30 y en los primeros años de la siguiente. La *Primera Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente* realizada en 1933, por iniciativa de este Patronato y a la que asistieron los especialistas que determinaron las ideas y prácticas aplicadas a los menores hasta entonces, representa uno de sus “mayores logros” porque las conclusiones allí obtenidas sientan las bases para las políticas posteriores que conciernen a la minoridad abandonada<sup>26</sup>.

En la misma Conferencia Jorge Eduardo Coll da cuenta de una problemática que esta vigente en toda la vida de la institución al presentar el “*Anteproyecto de ley sobre Patronato Nacional de Menores*”. Coll, en representación de la Comisión Honoraria, entiende que la falta de un estatuto, legitimado por el poder ejecutivo, que le permita al PNM actuar en todas las jurisdicciones del país y ubicar bajo su mando la supervisión efectiva del total de los establecimientos oficiales que se ocupan de asistir a los menores desvalidos, es lo que dificulta el trabajo que el Patronato viene desarrollando. Considera que la atención de los problemas de la infancia y la juventud moral y materialmente abandonada y delincuente es una materia que “exige una organización propia e independiente de otros problemas de la asistencia social, pues no debe confundirse la protección de la infancia con otros asuntos de la asistencia, como es la hospitalización de los enfermos y de los ancianos; ni tampoco con la obra de educación común, de instrucción primaria, con la cual tiene muchos puntos de contacto; ni siquiera con la protección a la primera infancia, atención a la madre y al niño, que corresponde a una organización propia (...)”, cada instancia posee, ante su mirada, una esfera determinada

---

<sup>26</sup>DUBANIEWICZ, Ana María (1997): *Op. Cit.*

GUTIERREZ, Talía (2008): “Estado, minoridad y delito urbano-rural. Bs. As, 1933-1943”. En: *XV Congreso Internacional de AHILA*. Leiden, 26-29 de agosto de 2008

STAGNO, Leandro (2008): *Op. Cit.*

de acción y no deben superponerse. Es más, atento a que son los principios jurídicos, comprendidos en la “moderna” institución del Tribunal de Menores, los que rigen las cuestiones de la delincuencia juvenil sostiene que es, únicamente, competencia del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública proponer las reformas legales y las medidas necesarias para instituir nuevos establecimientos y controlar los ya existentes<sup>27</sup>.

En consecuencia y como solución a estas dificultades, Coll propone la sanción de una ley que revista al PNM (permaneciendo bajo la órbita de ese ministerio) de la independencia, administrativa y económica, para coordinar y controlar la dirección y organización de todos los institutos del país, exceptuando la gestión de los fondos que se destinen a la Sociedad de Beneficencia de Capital Federal. Plantea la necesidad de proyectar la realización de nuevos institutos, que sean dependientes del Patronato, con el objetivo de que “todas las instituciones de la Nación (...) tengan la coordinación y unicidad de acción necesaria a sus fines”. De igual modo, propicia la extensión de las funciones del Patronato al sostener que este organismo debe intervenir en la aprobación y el seguimiento de la solicitud de personería jurídica de los organismos privados de protección a la infancia, inspeccionando el trato a los menores, denunciando las faltas y requiriendo, si es preciso, el retiro de dicha personería.

El presidente del Patronato, también, expresa su admiración por la manera que en exterior se atiende esta cuestión al considerar que se necesita una “ley nacional, una ley de fondo como la *Children Act* de Inglaterra”<sup>28</sup> que permita resolver la desorganización jurisdiccional. Realza la experiencia internacional en función de integrar las leyes de Capital Federal con las provinciales y de territorios nacionales porque allí yace el fundamento principal que permitirá brindar un estatuto para el PNM y hacer posible la instauración de los Tribunales de Menores<sup>29</sup>.

Las demandas en pos a la aprobación de un estatuto legal ponen de manifiesto las restricciones que el PNM tiene para desenvolverse a nivel provincial, así como la falta de una política unitaria estatal para dirigir todos los institutos oficiales y particulares que reciben subsidios de la Nación. El régimen de gobierno federal que caracteriza al país y habilita a que las provincias legislen sobre sus instituciones tutelares permite explicar las limitaciones que el Patronato debe afrontar; tan es así que

---

<sup>27</sup> PNM (1934) *Primera Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente*, Bs. As, Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez, pp. 225 y 226

<sup>28</sup> Ídem. p. 41 y pp. 276-280

<sup>29</sup> PNM (1934): *Op. Cit.*

STAGNO, Leandro (2008): *Op. Cit.* p. 17

después de la Conferencia de 1933, en la cual se recomienda que cada provincia promulgue sus patronatos, se asiste a la sanción de leyes que habilitan la creación de estas organizaciones o símiles en diferentes provincias. En Buenos Aires se constituye la Dirección General de Protección a la Infancia (DGPI) en 1937, mientras que en Santa Fe, Misiones y Mendoza se establecen Patronatos de Menores sustentándose en el modelo de *Anteproyecto de ley* que Coll había presentado.<sup>30</sup> De esta forma, la existencia de la DGPI y de los patronatos provinciales obstaculiza la labor del PNM ya que solapan sus atribuciones y restringen su ámbito jurisdiccional.

Estas limitaciones se profundizan con la creación de otras reparticiones de asistencia social como la Dirección de Maternidad e Infancia, que se funda en 1936 por ley 12.341, bajo la orbita del Departamento Nacional de Higiene. Su finalidad como organismo nacional es determinar políticas de protección a la madre y el niño, teniendo presente que la asistencia debe abarcar desde el periodo pre-concepcional, el embarazo y el parto, e incluir la vigilancia del niño después de su nacimiento. Asimismo esta Dirección se encuentra habilitada para brindar protección social a los niños necesitados y controlar los institutos que se encargan de ofrecer ayuda y proteger a las madres y niños en situaciones de riesgo<sup>31</sup>. Estas atribuciones representan para el PNM un avasallamiento de sus facultades porque considera que su alcance se extralimita al pretender asistir a la primera y segunda infancia (hasta los siete años) y supervisar la asistencia y defensa del niño cualquiera sea la institución que lo proteja. La ley 12.341 coloca bajo la dependencia de la Dirección de Maternidad e Infancia al PNM y consiguientemente traslada y somete asuntos de índole judicial al campo de la salud<sup>32</sup>.

El corolario de la disputa por la superposición de funciones es la promulgación de un decreto en 1938 que fija una reestructuración de dicha Dirección y determina los límites respecto al PNM. El Departamento Nacional de Higiene tendrá como objeto, desde entonces, a la “la madre en el periodo prenatal, natal y postnatal y al niño hasta la edad de seis años, siempre que éstos no estén bajo dependencia o tutela judicial o en instituciones públicas”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> DUBANIEWICZ, Ana María (1997): *Op. Cit.*

<sup>31</sup> BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina (2008): La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955). *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.336

<sup>32</sup> AA.VV. (1937): Ley 12.341. Dirección de Maternidad e Higiene Infantil y comentario acerca del Decreto de Reglamentación, *Infancia y Juventud*, N° 4, Bs. As.

<sup>33</sup> GALLEGOS, Jorge (1943): *Op. Cit.* p. 184

BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina (2008): *Op. Cit.*

Por otro lado, en 1942 durante la realización de la *Segunda Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente*, preparada por iniciativa del Patronato de la Infancia y auspiciada por el PNM en la ciudad de Córdoba, las mismas cuestiones, respecto al estatuto legal y sus jurisdicciones, vuelven a ser planteadas. Bajo el lema “*Educación en función del hogar*” se promueve la coordinación de obras educativas y de asistencia mediante la creación de un órgano centralizador de las instituciones<sup>34</sup>. Evidentemente el problema sobre las competencias que las entidades de ayuda social tienen y la pretensión del PNM de obtener un régimen legítimo, para que sus funciones no se superpongan con las leyes provinciales, continúa presente.

Esta cuestión atraviesa la historia del PNM, y es una constante preocupación no solo para Coll sino también para el Dr. Carlos de Arenaza quien en 1938 asume la presidencia de esta institución oficial, y al respecto sostiene que la legislación que se dicte “debe revisar los proyectos existentes para unificarlos y actualizarlos” a fin de “extender la acción que tiene asignada, no ya en forma más amplia a los territorios nacionales, sino también a las provincias donde haya mayor cantidad de menores necesitados o comprendidos en las disposiciones de la ley N° 10.903”<sup>35</sup>. No obstante, a pesar de estos constantes reclamos y de los proyectos de ley propuestos para lograr tal propósito<sup>36</sup>, el PNM no logra ni lograra conseguir su estatuto legal.

En los últimos meses de 1944 el gobierno de Edelmiro Farrel establece que todas las cuestiones referidas a la beneficencia y asistencia social pasan a ser administradas por la Secretaria de Trabajo y Previsión que es presidida por Juan Domingo Perón. El PNM queda sujeto a este organismo mediante el decreto 35.763/44 que determina que desde enero de 1945, todas las instalaciones y dependencias de la institución así como el personal titular y adscrito pasará a depender de la Secretaria, en tanto que se regirá provisoriamente por el decreto de su constitución hasta que se efectúe su organización definitiva<sup>37</sup>. Comienza, de esta manera, la cuenta regresiva para el PNM cuando el Estado decida hacerse cargo las mismas funciones, intentando integrar la política asistencial, pero imprimiendo a la vez su propio sello.

---

<sup>34</sup> DUBANIEWICZ, Ana María (1997): *Op. Cit.*

<sup>35</sup> PNM (1943): *Op. Cit.*

<sup>36</sup> Entre los proyectos presentados para otorgar de un estatuto al PNM y que se basaron en los lineamientos de Coll, se encuentran el del Dr. Benjamín González de 1932 y el del Dr. Ramón Castillo sobre Asistencia Social y Patronato de Menores. Ninguno sancionado.

<sup>37</sup> MJIP (1952): *Digesto de Justicia. Tomo IV (segunda parte)*. Dirección general de publicaciones. Biblioteca y Archivo. Bs. As.

## La mirada institucional sobre los menores: concepciones y prácticas en función del control social

El trabajo que realiza la Comisión de Superintendencia, los proyectos de leyes que propone, la manera en que organiza las instituciones así como todas las cuestiones que atañen a los menores desvalidos son temas que, según el decreto de constitución de 1931, deben ser difundidos a través de “un servicio de información” que permita conocer la obra que el PNM desarrolla<sup>38</sup>. En 1936 con el fin de hacer efectivo ese fragmento del decreto, se edita la revista “Infancia y Juventud”, la cual constituye un espacio novedoso para comprender las concepciones y las propuestas respecto a la población menor en función de los mecanismos de control social que el Estado intervencionista adopta. El PNM pretende, esta manera, registrar su lugar en el campo de la infancia y los sustentos ideológicos que acompañan su obra<sup>39</sup>.

Las ideas provenientes de la criminología positivista, la medicina legal, el derecho penal y la psiquiatría, que comenzaron repercutir en el país desde principios de siglo, encuadran las posturas de quienes integran este Patronato y pueden reconocerse mediante la lectura de su órgano de difusión. La consolidación de un vínculo entre el Estado, la sociedad y el menor, que podría definirse como un intento estatal de que la sociedad tome conciencia de los peligros que acarrea la infancia desvalida y delincuente para todo el país, es uno de los propósitos de los expertos del PNM. En la carta de presentación de la revista, Coll manifiesta esta intención al explicar que “sino se forma una conciencia social que exija como imperativo salvar al niño y al joven indigente, para orientarlo en la vida como un valor social positivo, se continuará perdiendo energía en la acción parcial insuficiente; y la nación sufrirá las consecuencias de su incapacidad con detrimento de su salud colectiva, de su moral, de su inteligencia, con grave perjuicio de la finalidad misma que todo pueblo se impone al organizarse por un mandato histórico para alcanzar una cultura en el destino común”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> El inciso F, del decreto de 1931, fija: “Proponer la difusión y conocimiento de las leyes de Patronato, y de las instituciones oficiales y privadas que ejerciten la tutela y protección de los menores en estado de abandono moral o material; establecer con ese objeto un servicio de información; y evaluar los informes que sobre la materia soliciten las autoridades nacionales o provinciales”. *Infancia y Juventud* N° 1 Bs. As. p. 100

<sup>39</sup> Es interesante resaltar que “Infancia y Juventud” es la primera revista oficial en Argentina que intenta abordar e instruir de modo integral a la sociedad sobre los problemas que atañen a la minoridad, y está destinada a todas las instituciones oficiales y privadas de asistencia social a la infancia, “llevando las ideas de las personas más entendidas en la materia”. PNM (1943) Op. Cit. p. 32

<sup>40</sup> COLL, Jorge. (1936): “Inicial”, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As, p. 11



La estrategia moralizadora asumida por el PNM a lo largo de su trayectoria se caracteriza por el empleo de un discurso científico y moral pero también político, del que el niño es sujeto a la vez que objeto de observación y de prevención a nivel de las diferentes prácticas políticas. Esta posición no es diferente de la concepción positivista heredada que considera que los niños y los jóvenes, primordialmente los pertenecientes a los sectores populares, son menores en peligro de ser abandonados y convertirse en futuros criminales puesto que en ellos se agravan los “factores nocivos característicos de la niñez”, que deben ser combatidos<sup>41</sup>. Es por esta continuidad de pensamiento y, como se ha señalado, por la convicción de que la distinción entre niños abandonados o delincuentes es “artificiosa e ineficaz para el tratamiento de los menores caídos bajo la acción tutelar del Estado”, que los especialistas del Patronato optan por una diferenciación del menor mediante la realización de un “estudio médico psicológico y social de su personalidad”<sup>42</sup> que establezca su normalidad o anormalidad.

La bisagra que delimita ambas denominaciones se evidencia en la opinión de que las personas, desde la niñez, se encuentran determinadas por factores psíquico-biológicos: los menores normales se diferencian de los anormales, entonces, por su constitución psicopática. Esta categorización que se sustenta en el empleo de un discurso que apela a la ciencia y la medicina, se conjuga con un discurso socio-económico que involucra las condiciones materiales que conforman el medio de vida del niño y fijan su comportamiento futuro. Es así que se entiende que “los menores normales (...) llegan al delito a consecuencia del abandono material o moral, del desamparo o de la miseria, como corolario lógico de la situación que los ha colocado la vida, pero sin que la violación de la ley, es innecesario decirlo, altere o modifique su constitución normal, pre-existente al acto delictuoso”<sup>43</sup>

De esta manera la delincuencia es concebida como instintiva (predisposición natural o heredabilidad) o como resultado del ambiente social en el que la moral de la familia y sus condiciones materiales de vida son determinantes en el desarrollo de la

---

<sup>41</sup> RUIBAL, Beatriz (1993): La ideología del control social, Bs. As 1880-1920. Bs. As. CEAL. pp.55-64.

<sup>42</sup> ALFONSÍN Julio: “Ineficiencia en la distinción entre menores abandonados y delincuentes”. *Infancia y Juventud*, N° 9, Bs. As. pp. 41-46.

El “binomio niño abandonado-delincuente” se forja durante la conformación del Estado Moderno. Es entonces que la infancia comienza a ser pensada como infancia en peligro, destinada al abandono moral y/o material, y simultáneamente como infancia peligrosa; constituyendo, de esta manera, una relación dialéctica donde el niño abandonado seguramente será un delincuente, y el niño delincuente fue primero un niño abandonado. DAROQUI, Alcira y GUEMUREMAN, Silvia. (1999): Los “menores” de hoy, de ayer y de siempre: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. En: [http:// www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Daroqui\\_Guemureman\\_Menores\\_Ayer\\_Hoy\\_Siempre.PDF](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Daroqui_Guemureman_Menores_Ayer_Hoy_Siempre.PDF)–

<sup>43</sup> LANDO Juan (1937): *Op. Cit.* p. 16

criminalidad infantil: “la delincuencia es un problema de hogar, un problema de familia, ya que ésta reúne en sí, dos causas fundamentales del abandono y de la delincuencia juvenil, inherentes al individuo en sí, con sus taras y sus trastornos de evolución o de carácter patológico y las de carácter sociológico o ambiental”<sup>44</sup>

La Familia como responsable del porvenir del menor es concebida negativamente como la generadora de los “problemas antisociales” (inasistencia escolar, suicidio o crimen), que conciernen directamente al niño. Desde el PNM se comparte la opinión de que las familias que pertenecen a los sectores populares, no colaboran con la educación del niño, son inconscientes y envían a los hijos a la escuela por temor a la ley o para desligarse de ellos en una clara actitud de “irresponsabilidad peligrosa” o “indiferencia hacia los hijos”<sup>45</sup>. Así como la concepción predominante de las primeras décadas del siglo existe una “valoración negativa de la familia obrera” a partir de la contemplación crítica de la precariedad familiar y del medio donde se desenvuelve la vida cotidiana de los niños humildes: la calle y el conventillo<sup>46</sup>.

Ante estas ideas, también prevalen otras que apuntan a la prevención y “regeneración” del menor en peligro moral o material o delincuente. El conocimiento de la familia y de las condiciones materiales del entorno del niño deben fundarse en procedimientos que garanticen precisión. En consecuencia se apela a la mediación pública dentro del ámbito privado de la familia, cuando ésta constituya un peligro para el menor y se propone como solución “la reeducación” de los menores en las instituciones auspiciadas por el PNM. En realidad, la aspiración de la Comisión Honoraria es la de asistir al niño en su propio hogar con el propósito de evitar la desintegración familiar y reducir la cantidad de institutos de asilo, no obstante los problemas de su personería jurídica no le permite disponer de los recursos necesarios a tal fin<sup>47</sup>.

La reeducación, un concepto empleado reiteradamente por las especialistas de este Patronato, implica no solo la educación escolar y vocacional, sino también “moldear las bases para una recta conducta” en pos de atender las dificultades personales y desarrollar los sentimientos y emociones que guiaran la conducta futura del

---

<sup>44</sup> DE ARENAZA, Carlos (1938): “Valorización de los factores biológicos y sociológicos en las reacciones antisociales de los menores”. *Infancia y Juventud*, N° 8, Bs. As. p.24

<sup>45</sup> POZZI Asdrubal (1937): El niño, el hogar, la escuela. *Infancia y Juventud*, N° 3, Bs. As.p. 33-39

<sup>46</sup> AVERSA María. (2006): *Op. Cit.*

RUIBAL, Beatriz (1993): *Op. Cit.*

<sup>47</sup> PNM (1943): *Op. Cit.*

menor<sup>48</sup>. De allí que el tratamiento que se imparte en los establecimientos oficiales combine la enseñanza pedagógica con la instrucción en algún oficio agrícola-ganadero o industrial, de acuerdo “al grado de inteligencia y futuras posibilidades” que garantice el aprovechamiento de su capacidad de producción. La estrategia de “reeducación”, sirve a la formación de futuros trabajadores y “dignos ciudadanos de una democracia liberal y culta”<sup>49</sup>

Estas concepciones, mediadas por las ideas de la coyuntura, son los principios que guían la acción del PNM, las que intentan ponerse en práctica y de las que se habla en “Infancia y Juventud”. No es casual, entonces, que los métodos de enseñanza y de tratamiento, así como las características de los establecimientos oficiales (descriptas en el apartado anterior) se organicen de acuerdo al modelo moderno de asistencia que acoge el Comité de Protección a la Infancia, adscrito a la Sociedad de las Naciones<sup>50</sup>. Alineado bajo las ideas de la medicina y la ciencia como regeneradoras del carácter este Comité propone el examen de la personalidad del niño, al ingresar y durante su permanencia en los institutos, a través de profesionales de la salud que hagan el reconocimiento del ambiente familiar. Recomienda el empleo de “el examen psicológico, psiquiátrico y físico”, “el sistema de colonias agrícolas e industriales orientadas científicamente” y “casas hogares destinadas a la educación pedagógica”. Sostiene, además, que este tratamiento para “los jóvenes deteriorados por el medio ambiente” es el método que se aplica en los establecimientos de Europa, considerados los más avanzados del mundo, y hacen posible la regeneración y utilización social del menor “vicioso, rebelde, indisciplinado y delincuente”<sup>51</sup>.

Carlos de Arenaza legitima la adopción de estas ideas durante su presidencia al expresar, en las memorias del PNM de 1942, que “la asistencia social y la reeducación

---

<sup>48</sup> HARRINGTON, Rodolfo (1937): “Tratamiento de los menores en estado peligroso (primera parte)” *Infancia y Juventud*, N° 3, Bs. As.

<sup>49</sup> AA.VV. (1936): Instituto Carlos Pellegrini, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As. pp. 15-18

<sup>50</sup> La Sociedad de Naciones (SN) o Liga de las Naciones, es un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919. Se propone implementar las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales después del fin de la Primera Guerra Mundial. La SN crea en 1926 un Comité pour la Protection de l'Enfance – Comité de Protección a la Infancia - que funciona como centro de estudio y documentación. De la infancia también se ocupan al margen otros comités y organizaciones de la misma Sociedad, instituidos para afrontar cuestiones sanitarias, laborales y de cooperación cultural. Especialmente, el Comité de Higiene (CH) de la Organización de Higiene de la Société des Nations (OHSN) que se adjudica la cuestión de la mortalidad infantil. Para conocer más sobre este organismo, ver SCARZANELLA, Eugenia, (2003): “Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939)”. En *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 14, nro. 2, julio-diciembre.

<sup>51</sup> AA.VV. (1936): Puntos de Vista de La Liga de las Naciones sobre la Infancia, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As. pp. 74-80

de la niñez exigen, en primer termino, el conocimiento de las causas que la provocan; en segundo lugar, el más minucioso e integral estudio de las características personales del niño y del ambiente en que ha actuado, para poder adoptar luego el tratamiento más eficaz en cada caso, porque en esta cuestión la finalidad que se persigue no es tan solo la mediata de proteger al niño necesitado, de precaverlo del peligro moral en que se encuentra por abandono, orfandad, o ineptitud de los padres, sino también de precaverle para que sea honesto, trabajador y sobre todo un hombre útil a la sociedad”<sup>52</sup>

En consecuencia se comprenden los motivos del examen al que son sometidos los niños al ingreso de los establecimientos del Patronato, así como la organización y enseñanza que se imparte. En primer lugar hay que subrayar que la utilización de las fichas biotipológicas-psicopedagógicas, lleva implícito el control de la población menor mediante la indagación de los aspectos psicológicos y condiciones socio-ambientales que determinan las características familiares heredadas y reflejan las tendencias de la época “con incidencia de ideas eugenistas”<sup>53</sup>; en segundo lugar que estas indagaciones pretenden en tanto definir al menor, revisar los modelos de asistencia sustentándose en las propuestas y métodos internacionales que se piensan como los más desarrollados; y por último que la formación moral y técnica constituyen estrategias de reeducación afines al estado intervencionista que busca primordialmente la reinserción de los menores en la sociedad como trabajadores, y subsiguientemente moldearlos como futuros ciudadanos.

Estas miradas y prácticas resumen la visión predominante, en los años ´30 y en los primeros de la siguiente, sobre la forma de concebir y tratar el problema de la minoridad abandonada y delincuente en adhesión a las ideas de los “expertos” del PNM, que representan al sistema oficial de atención a la infancia abandonada y delincuente. Asimismo demuestran las estrategias del Estado conservador e intervencionista frente a la cuestión social de la infancia y las formas que éstas asumen para controlar a los menores.

## **Reflexiones finales**

En la década del ´30 las normas y las propuestas que habían surgido en las primeras décadas del siglo y que incumben a la población menor, logran consolidar un

---

<sup>52</sup> PNM (1943): *Op. Cit.* p. 20

<sup>53</sup> GUTIERREZ, Talía (2008): *Op. Cit.* p. 4

tratamiento particular para la minoridad. La creciente intervención estatal que caracteriza a esta época y que se manifiesta en la regularización de la vida económica y social, tiene su correlato en el campo de la infancia con surgimiento del PNM que simboliza la primera política concreta por centralizar bajo la orbita estatal la protección y asistencia social de los menores moral y materialmente abandonados o delincuentes, y consecuentemente de limitar la acción social de los institutos privados que funcionan con fondos públicos.

Con el fin de consumir los postulados de la ley de Patronato de 1919 y hacer efectiva su actuación a nivel nacional, el PNM reclama un estatuto legal que lo legitime y autorice a actuar en todo el país. Sin embargo la carencia de este reglamento así como, posteriormente, la creación de diferentes entidades de asistencia pública en el ámbito nacional y provincial, a lo que se suma la falta de presupuesto que permita extender sus funciones, obstaculizan su desempeño e impiden establecer un sistema unificado con plenas facultades para la asistencia y protección de los menores desvalidos.

Conformado por un conjunto de “expertos nacionales” que están atentos a los juicios y prácticas de las que los menores han sido objetos, este organismo oficial pretende consolidar un circuito de atención, educación y tratamiento de la minoridad que se organice de acuerdo a los fundamentos más modernos de los países occidentales. De esta manera en las concepciones pensadas y en las propuestas emprendidas se pueden vislumbran rasgos tradicionales que se conjugan con los ideales más modernos del momento.

En este sentido aquella relación dialéctica entre niño abandonado y delincuente, establecida por el pensamiento positivista de principios de siglo, trasciende y prevalece a los cambios acaecidos en este campo durante los años ´30, y continúa siendo vista como insuficiente. De la misma forma otras miradas respecto al menor, como la de considerarlos “normales” o “anormales”, mantienen (más) relevancia y demuestran la aceptación de la que siguen gozando las ideas procedentes de la criminología, la psiquiatría y la medicina legal. Cabe enfatizar que es producto de estas ciencias, así como del influjo del pensamiento eugenista, que se exalta la importancia de la regeneración social en base al tratamiento psicofísico acompañado de una educación moral y técnica, que permita la formación de futuros trabajadores con miras a la reproducción de la fuerza laboral.

Las instituciones que el PNM sostiene, las disposiciones sancionadas en materia de menores y la acción de quienes participan en función de este fin, se conjugan para

contener y controlar a la población menor que adquiere un nuevo lugar. Este nuevo lugar se vislumbra si se toma en cuenta que no surgieron desde comienzos del siglo y hasta la década del '30, ni de los intelectuales preocupados en el área de la infancia ni de los políticos comprometidos con esta problemática, programas puntuales que se traduzcan en acciones concretas. Por el contrario, la débil política que caracteriza al Estado en esta materia compromete escasamente su estructura y es lo que explica la delegación de funciones estatales en entidades privadas.

El PNM representa el compromiso real del Estado para cumplir con las funciones de asistencia de los menores al desplazar la acción social de los entes particulares hacia lo público. Aunque este objetivo solo es cumplido parcialmente, ya que solo logra controlar y actuar coordinadamente dentro de las esferas de asistencia privada, el trabajo del Patronato sienta las bases para su efectivización años más tarde. Es por este motivo que este organismo oficial se convierte en un elemento central del proceso de democratización del bienestar que se inicia a mediados de los años '40, dado que el programa del gobierno peronista se sustentará en las formas institucionales ya existentes<sup>54</sup>, sin abandonar los ideales ni las prácticas que el PNM había llevado adelante, pero imprimiéndoles un sello propio inevitable por la extensión de los beneficios sociales y los programas asistenciales.

## **Bibliografía**

AVERSA María. (2006): "Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al Patronato Público (1910-1931)". En: LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.): Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952, Bs. As, Editorial Prometeo.

BIERNAT, Carolina y RAMACCIOTTI, Karina (2008): La tutela estatal de la madre y el niño en la Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955). *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.2.

CIAFARDO, Eduardo, (1992): *Los niños en la Ciudad de Bs. As. (1890-1910)*. CEAL, Bs. As

DAROQUI, Alcira y GUEMUREMAN, Silvia. (1999): Los "menores" de hoy, de ayer y de siempre: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. En: [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Daroqui\\_Guemureman\\_Menores\\_Ayer\\_Hoy\\_Siempre.PDF](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/pegoraro/Materiales/Daroqui_Guemureman_Menores_Ayer_Hoy_Siempre.PDF)–

---

<sup>54</sup> AVERSA, María. (2008): La política asistencial hacia la infancia popular: modelando el futuro peronista (1946-1955). En: *Primer Congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*. Red de Estudios sobre el Peronismo - UNMdP: 6 y 7 de noviembre.

DUBANIEWICZ, Ana María (1997): "Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección", En: [http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20 menores.pdf](http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf).

EL JEL, Rubén y FAVRE Elba: *Política y gestión de la educación en las instituciones de protección y atención a la infancia en el periodo 1900-1945*. Bs. As. Inédito.

GALLEGOS, Jorge (1943): *El menor ante el derecho penal. Estudio comparativo del problema argentino del abandono en la minoridad*. Editor Aniceto López. Bs. As.

GUTIERREZ, Talía (2008): "Estado, minoridad y delito urbano-rural. Bs. As, 1933-1943". En: *XV Congreso Internacional de AHILA*. Leiden, 26-29 de agosto de 2008

RUIBAL, Beatriz (1993): *La ideología del control social, Bs. As 1880-1920*. Bs. As. CEAL.

SCARZANELLA, Eugenia, (2003): "Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939)". En *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 14, nro. 2, julio-diciembre.

STAGNO, Leandro (2008): "La constitución de un cuerpo legal específico para menores. Imaginarios punitivos sobre niños y jóvenes y políticas de minoridad (1919-1937)". En: *Jornada "Historia de la infancia en Argentina, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas"*, UNGS- UDESA, 18/11/2008, organizada por Isabella Cosse y M. Carolina Zapiola.

VALLEJO Gustavo y MIRANDA Marisa (2005): "La eugenesia y los espacios institucionales en la Argentina". En VALLEJO Gustavo y MIRANDA Marisa: *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*. Bs. As. S. XXI de Argentina Editores.

ZAPIOLA María (2006): "¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de las instituciones para menores en Argentina, 1875-1890". En: LVOVICH, Daniel; SURIANO, Juan (eds.): *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*, Bs. As, Editorial Prometeo.

————— (2008) "La Ley de Patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y 'minoridad'", *Jornada Historia de la infancia en Argentina, 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento - Universidad de San Andrés, Los Polvorines, 18 de noviembre.

## Fuentes

AA.VV. (1936): Instituto Carlos Pellegrini, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As. pp. 15-18

————— (1936): Puntos de Vista de La Liga de las Naciones sobre la Infancia, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As. pp. 74-80

————— (1936): "Establecimientos públicos y privados, de protección a la infancia", *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As.

————— (1937): Ley 12.341. Dirección de Maternidad e Higiene Infantil y comentario acerca del Decreto de Reglamentación, *Infancia y Juventud*, N° 4, Bs. As.

ALFONSÍN Julio: "Ineficiencia en la distinción entre menores abandonados y delincuentes". *Infancia y Juventud*, N° 9, Bs. As.

ARGENTINA (1919): Ley 10.903: Patronato de Menores. En: *Boletín Oficial* 29/IX/919. Bs. As.

————— (1921) *Código Civil de la Republica Argentina Libro I. Título III*. Lajouane & Cía, Bs. As.

COLL, Jorge. (1936): “Inicial”, *Infancia y Juventud*, N° 1, Bs. As.

DE ARENAZA, Carlos (1938): “Valorización de los factores biológicos y sociológicos en las reacciones antisociales de los menores”. *Infancia y Juventud*, N° 8, Bs. As.

HARRINGTON, Rodolfo (1937): “Tratamiento de los menores en estado peligroso (primera parte)” *Infancia y Juventud*, N° 3, Bs. As.

LANDO Juan (1937): “Que debe entenderse por menores delincuentes”, *Infancia y Juventud*, N° 2, Bs. As.

MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA (1945): *Digesto de Justicia. Tomo III. SEC. V: Patronato Nacional de Menores*. Dirección general de publicaciones. Biblioteca y Archivo. Bs. As.

————— (1952): *Digesto de Justicia. Tomo IV (segunda parte)*. Dirección general de publicaciones. Biblioteca y Archivo. Bs. As.

PATRONATO NACIONAL DE MENORES. COMISIÓN HONORARIA DE SUPERINTENDENCIA (1927): Memoria de la Comisión Honoraria de Superintendencia correspondiente al año 1926. Talleres Gráficos Colonia hogar Ricardo Gutiérrez. Bs. As.

————— (1934) *Primera Conferencia sobre Infancia Abandonada y Delincuente*, Bs. As, Colonia Hogar Ricardo Gutiérrez.

————— (1935): *Su organización*. El Patronato. Bs. As.

————— (1943): Memoria general del Patronato Nacional de Menores – Crónica de su Evolución, Desarrollo, y programa, Número Extraordinario de la Revista *Infancia y Juventud*, N° XXVI y XXVII, Talleres Gráficos Colonia “Ricardo Gutiérrez”, Bs. As.

POZZI Asdrúbal (1937): El niño, el hogar, la escuela. *Infancia y Juventud*, N° 3, Bs. As.